Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Kuuleminen 19.9.2017 klo 10.00
Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017-2019

**Toimintaohjelman paikannus. -** Antaessaan vuonna 2014 eduskunnalle ihmisoikeusselonteon valtioneuvosto linjasi, että se laatii seuraavalla vaalikaudella perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman. Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017-2019 on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.2.2017. Toimintaohjelman päätavoitteena on edistää perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ihmisoikeuksien edistäminen nähtiin Suomessa pitkään lähinnä osana Suomen kansainvälistä roolia. Kysymys ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa nousi esiin poliittisessa keskustelussa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa, jossa hallitus lupasi antaa ihmisoikeuspoliittisen selonteon Suomen kansainvälisestä toiminnasta sekä ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa.[1] Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan sisällytetty lupaus ensimmäisen kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman laatimiseksi oli seuraava askel ihmisoikeuksien kotouttamisen tiellä: ihmisoikeudet eivät enää kuuluisi vain ulkopolitiikan alueelle, vaan niillä on merkitystä myös ihmisten arjessa.[2]

Aiemmat ihmisoikeusselonteot ja -selvitykset saivat kritiikkiä siitä, että niissä esitetyt kansainväliset ja kansalliset elementit eivät kohdanneet toisiaan. Kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteet kuuluivat ikään kuin eri maailmaan kuin kansalliset kysymykset. Eritoten jälkimmäiset jäivät leijumaan tyhjän päälle: ongelmat tunnistettiin, mutta niiden ratkaisemiseksi ei esitetty konkreettisia toimenpiteitä. Yllä mainitun kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman tavoitteena oli vastata tähän

[1] Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 19.4.2007.

[2] Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

kritiikkiin. Poikkihallinnollisen toimintaohjelman painopiste oli nimenomaan konkreettisissa hankkeissa.

Käsillä oleva perus- ja ihmisoikeusoimintaohjelma on toinen laatuaan. Toimintaohjelmien toimeenpano kaikkine valmistelu-, kuulemis- ja arviointiprosesseineen on ollut merkittävä askel suomalaisessa ihmisoikeuspolitiikassa.[3] On erittäin positiivista, että valtioneuvosto on päättänyt jatkaa tämän instrumentin kehittämistä. Yksityiskohdissa toki on aina parantamisen ja keskustelun varaa, mutta suunta on yhtä kaikki oikea. Koska kyseessä on valtioneuvoston antama toimintaohjelma, se sisältää - nähdäkseni täysin oikeutetusti - poliittisia painotuksia. Olen tästä syystä pyrkinyt keskittymään arviossani lähinnä siihen, miten ohjelma on rakennettu enkä paneudu kovin yksityiskohtaisesti yksittäisiin hankkeisiin. Niiden tarkempi oikeudellinen ja muu arviointi on syytä suorittaa vasta sitten, kun käsillä on tarvittava määrä tietoa niiden yksityiskohtaisesta sisällöstä.

**Toimintaohjelman strategisuus. -** Kattavan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman kirjoittaminen on mahdoton tehtävä. Mitä paremmin erilaisten toimintojen perus- ja ihmisoikeusulottuvuudet tunnistetaan, sitä moninaisemmaksi muuttuvat myös ne kysymykset, joita ohjelmaan voisi ottaa mukaan. Tällöin vaarana on, että toimintaohjelmasta tulee mitäänsanomaton asiakirja. Käsillä oleva perus- ja toimintaohjelma on selvästi strateginen, johon on valitty selkeät painopisteet ja niihin liittyvät tavoitteet sekä konkreettiset toimenpiteet. Mielestäni ratkaisu on hyvä ja se seuraa linjakkaasti myös ihmisoikeusselonteon perusajatusta.

Kuten tunnettua, ihmisoikeusselonteko on muuttunut perus- ja ihmisoikeustoiminnan suuria linjoja ohjaavaksi strategiseksi dokumentiksi, jonka ohjausvaikutus ulottuu yli yksittäisten hallituskausien.[4] Tämänkaltainen strateginen malli edellyttää rinnalleen aktiivisesti päivitettävän toimintaohjelman, jonka luonteva pituus on yksi

[3] Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012-2013 arviointi, Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 19/2014.

[4] Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014, s. 83.

hallituskausi. Selonteko on siten pitkäjänteisen ihmisoikeustyön väline ja hallituskausiin sidotut konkreettisemmat toimintaohjelmat ohjaavat yksityiskohtaisempaa työtä.

**Toimintaohjelman valmistelu ja rakenne. -** Koska selontekoja tehdään harvemmin, virkamieskunnan työn painopiste on konkreettisen toimintaohjelman valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Tällaisessa mallissa on olennaista säilyttää sellaiset toimintatavat, jotka osallistavat virkamiehistön ohella myös asiantuntijat ja kansalaisjärjestöt. Valmisteluprosessin kuvauksen perusteella vaikuttaa siltä, että perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelu on ollut sidosryhmiä osallistava.

Toimintaohjelmaa valmisteltaessa on analysoitu hallitusohjelmaan sisältyviä perus- ja ihmisoikeuskirjauksia, ensimmäistä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa ja siitä tehtyä arviota, valtioneuvoston viimeisintä ihmisoikeusselontekoa ja siitä esitettyjä valiokuntien näkemyksiä. Tämän lisäksi on kartoitettu viime aikaiset Suomea koskevat kansainvälisten valvontaelinten suositukset sekä Suomea koskevat kansainväliset oikeustapaukset. Tällainen toimintamalli on perusteltu. Pidän samoin toimivana ideana painopisteistä tehtyjä SWOT-analyysejä, joissa on koottu yhteen aihepiirejä koskevia vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Toimenpiteiden osalta on edelleen kartoitettu selvästi niiden oikeusperusta ja sisältö, sekä vastuuministeriöt.

**Indikaattoreita kehitettävä edelleen. -** On ilahduttavaa, että toimintaohjelmaan on kirjattu pyrkimys luoda toimenpiteiden toteutumista mittaavat indikaattorit. Niiden muotoilu on tosin vielä melko yleisellä tasolla. Osa on pelkkiä ylimalkaisia kommentteja tyyliin ’koulutuksen toteutuminen/kurssin totetuminen/hankkeet toteutettu.’ Jotta indikaattoreista olisi jokin hyöty, niiden sisältöä on mietittävä toimenpiteiden tavoitteita silmällä pitäen. Tässä ei ole vielä täysin onnistuttu. Jos toimenpiteenä on esimerkiksi opettajien täydennyskoulutus (toimintaohjelman s. 43), se seikka, että koulutus on toteutunut ei kerro vielä juuri mitään toimenpiteen

tavoitteiden toteutumisesta. Vertailukelpoisten perus- ja ihmisoikeusindikaattorien kehittäminen on pitkäjänteistä työtä, jota kannustan jatkamaan.

**Läpileikkaavat, laajat teemat. -** Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa on lähdetty liikkeelle neljästä läpileikkaavasta teemasta: perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus, yhdenvertaisuus, itsemääräämisoikeus sekä perusoikeudet ja digitalisaatio. Kukin teema jakautuu vielä painopisteisiin ja konkreettisiin toimenpiteisiin. Tämä on luonteva malli. Painotusten valinnoista voidaan käydä keskustelua, mutta nähdäkseni tällainen keskustelu kuuluu pääosin politiikan alaan. Asiantuntijan roolissa voi arvioida lähinnä sitä, ovatko teemat objektiivisesti tarkasteltuna perusteltuja ja puuttuuko kartoituksesta jotakin ilmeistä. Tältä osin katson, että yllä mainitut neljä läpileikkaavaa teemaa mahdollistavat lähtökohtaisesti sellaisten kipupisteiden paikantamisen, joiden kohdalla Suomella on vielä parantamisen varaa.

**Perus- ja ihmisoikeuskasvatus.** - Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen nostaminen yhdeksi läpileikkaavaksi teemaksi on erittäin onnistunut ratkaisu. Vuoden 2014 ihmisoikeusselonteossa ja siitä käydyssä eduskuntakeskustelussa tätä aihealuetta pidettiin hyvin olennaisena. Suomi on myös saanut tätä aihepiiriä koskevia suosituksia kansainvälisiltä valvontaelimiltä. Kaiken tämän lisäksi ratkaisu on järkevä siksi, että hyvin toteutettu perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus voi olla vaikuttavuudeltaan tehokasta ja edesauttaa kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valtioneuvoston kapasiteetin kasvattaminen on tällä saralla erittäin toivottavaa ottaen huomioon kaikki ne laaja-alaiset muutokset, joihin yhteiskuntamme lähiaikoina varautuu. Koulujen perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistaminen on niin ikään toimenpide, jolla voi olla laajamittaisia positiivisia seurauksia. Turvapaikanhakijoiden tietojen lisääminen omista perus- ja ihmisoikeuksistaan sekä suomalaisen yhteiskunnan pelisäännöistä on niin ikään kannatettava päämäärä. Ylipäätään pidän hyvänä sitä, että turvapaikanhakijat ja heidän haavoittuva asemansa on otettu toimintaohjelmassa keskeisesti huomioon.

**Yhdenvertaisuus.** - Ottaen huomioon, että Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan yhtenä lähtökohtana on yhdenvertaisuuden edistäminen, yhdenvertaisuus vaikuttaa luontevalta painopisteeltä myös kansallisessa ihmisoikeuspolitiikassa. Yhdenvertaisuuden kautta kyetään edelleen lähestymään sangen monenlaisia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä eri elämänalueilla (koulu, työelämä, liikunta ja kulttuuri sosiaalinen media jne.), mikä sekin on hyvä asia. Tältäkin osin pidän kannatettavana valtioneuvoston kapasiteetin vahvistamista. Kuntien perus- ja ihmisoikeustoimijuuden vahvistaminen on niin ikään onnistunut ratkaisu, se näkyy toimintaohjelmassa muuallakin. Kunnissa tehdään runsaasti päätöksiä, joilla on suuri merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Yhdenvertaisuutta koskevissa toimenpiteissä on tuotu esiin vahvasti myös turvapaikanhakijoiden haavoittuva asema. Kansainvälistä suojaa saavien ja muiden maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan on iso haaste, joka kaikkien osapuolien on syytä ottaa vakavasti.

**Itsemääräämisoikeus.** - Kolmas läpileikkaava teema, itsemääräämisoikeus, on mielestäni myös perusteltu. Sen edut ovat pitkälti samat kuin edellä mainittujen teemojen. Teeman alle mahtuu useita Suomen kannalta ajankohtaisia kysymyksiä, kuten esimerkiksi naisiin kohdistuva väkivalta sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asema. Viimeksi mainitun asiakokonaisuuden osalta on kuitenkin valitettavaa, että translakiin liittyviä ilmeisiä perus- ja ihmisoikeusongelmia ei haluta tällä vaalikaudella korjata. Translain ongelmat tuodaan toimintaohjelmassa (s. 68-69) toki esille, mutta ratkaisua ei tarjota. Tämä on selkeä puute perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa.

**Perusoikeudet ja digitalisaatio. -** Hallitus on valinnut yhdeksi keskeisimmäksi kärkihankkeekseen digitalisaation. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että digitalisaatio on myös mukana perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa. Digitalisaation merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on myös teema, jonka osalta olemme monin tavoin alkutekijöissä. Panostukset tähän alueeseen ovat siten erittäin tärkeitä.

**Kommentit kootusti:**

1. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma on rakenteeltaan looginen ja järkevä. Sen valmistelussa on otettu huomioon Suomelle annetut suositukset ja Suomea koskevat ratkaisut sekä edellisestä ohjelmasta käyty laaja keskustelu. Laajat läpileikkaavat teemat edesauttavat keskeisten perus- ja ihmisoikeusongelmien paikantamista ja ne tuovat ohjelmaan ongelmakeskeisyyttä.
2. Läpileikkaavat teemat vaikuttavat objektiivisesti tarkastellen perustelluilta. Toimenpiteissä näkyvät valtioneuvoston priorisoinnit, mikä on asiakirjan luonne huomioon ottaen ymmärrettävää.
3. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa täytäntöönpantaessa olisi syytä paneutua syvällisemmin vertailukelpoisten indikaattorien kehittämiseen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuraamisen tueksi.
4. Translakiin liittyvät ongelmat pitäisi korjata kuntoon mitä pikimmin. Kyse on ilmeisestä perus- ja ihmisoikeuskysymyksestä ja on siten oikeudellisesti ongelmallista, että kysymys on jätetty toimintaohjelmassa auki.

Turussa 18.9.2017

Elina Pirjatanniemi
Valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden professori
Åbo Akademi
epirjata@abo.fi, 050-4013735